



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

Sincelejo, veinticinco (25) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
Radicado N°: 70-001-33-33-003-2015-00002-00.
Demandante: Vidal Care Nisperuza.
Demandado: Municipio de Sampués – Sucre.
Tema: Insubsistencia de Provisional.

SENTENCIA N° 056

OBJETO DE LA DECISIÓN:

Siguiendo la regla establecida en los artículos 179 y 182 de la ley 1437 de 2011, procede el Despacho a dictar sentencia de primera instancia, previa observancia de los presupuestos procesales para esto, ausente causal de nulidad que invalide lo actuado e impedimento procesal.

1. ANTECEDENTES.

1. 1. LA DEMANDA

1.1.1. PARTES.

- Demandante: **VIDAL CARE NISPERUZA**, identificado con la cédula de ciudadanía N° 3.935.670 expedida en Sampués - Sucre, quien actuó a través de apoderado judicial¹.
- Demandado: **MUNICIPIO DE SAMPUÉS - SUCRE.**

¹ Folio 14 del expediente.

1.1.2. PRETENSIONES.

Primera: Que se declare la nulidad del Decreto N° 122 del 09 de julio de 2014, expedido por el Alcalde del Municipio de Sampués - Sucre, por medio del cual se suprimen unos cargos en la planta de personal de la Alcaldía de Sampués – Sucre.

Segunda: Que como consecuencia de lo anterior, se proceda a efectuar el correspondiente restablecimiento laboral del demandante, ordenando a la entidad demandada, su reintegro y/o reubicación a un cargo de igual o superior categoría al que venía desempeñando al momento de su retiro.

Tercera: Que se condene al municipio de Sampués – Sucre, a reconocer y pagar al accionante o a quien represente sus derechos, todas las sumas correspondientes a sueldos, primas, auxilios, vacaciones, aportes a seguridad social integral, que se causen entre la fecha del despido y la del reintegro, con todos los ajustes debidamente indexados.

Cuarta: Que se disponga que para todos los efectos legales, no ha existido solución de continuidad en la prestación de los servicios, desde la fecha del retiro hasta aquella en que fuera efectivamente reintegrado.

Quinta: Que se ordene al ente demandado, al pago de los intereses previstos en el artículo 192 del CPACA.

Sexta: Que se condene en costas a la parte demandada de conformidad con el artículo 188 del CPACA.

1.1.3. HECHOS.

Indica que, el señor VIDAL CARE NISPERUZA, se vinculó al Municipio de Sampués – Sucre, a través del Decreto N° 014 del 17 de enero de 2005, para ocupar el cargo de Inspector Rural de Policía del Corregimiento Loma de Piedra, Nivel Técnico, Código 306, Grado 01, del cual tomó posesión el 17 de enero de 2005.

Señala que, el Concejo Municipal de Sampués, mediante Acuerdo N° 007 de mayo 30 de 2014, autorizó al alcalde municipal para reestructurar administrativamente al municipio, con facultades de crear, suprimir, fusionar, reestructurar o transformar dependencias, determinar sus funciones y establecer la escala de remuneración económica para las categorías.

Refiere que, la alcaldía con el acompañamiento de la ESAP, una vez realizado un estudio técnico, expide el Decreto N° 122 del 09 de julio de 2014, mediante el cual se suprimen unos cargos en la planta de personal de la alcaldía municipal de Sampués, entre los cuales suprimió 19 cargos de Inspectores Rurales de Policía.

Apunta que, mediante acta de notificación personal del 10 de julio de 2014, se realizó la notificación al actor del Decreto N° 122 del 09 de julio de 2014, acto administrativo que adolece de falsa de motivación, con violación del debido proceso y de las normas a las cuales debía sujetarse.

1.1.4. DISPOSICIONES VIOLADAS.

Con la actuación de la entidad demandada se infringieron los siguientes preceptos constitucionales y legales:

Constitución Política: Artículos 1, 2, 53, 95, 121, 122, 123, 125 y 209.

Legales: Ley 443 de 1998; Ley 909 de 2004; Decreto 1572 de 1998; Decreto 2504 de 1998; Decreto 1042 de 1978; Decreto 2400 de 1968; decreto 1950 de 1973.

1.1.5. CONCEPTO DE VIOLACIÓN.

Manifiesta que, los actos demandados se encuentran falsamente motivados, pues al revisar el plan de desarrollo municipal 2012 – 2015, no se establece como prioridad un proceso de reestructuración de la planta de personal del municipio de Sampués.

Describe que, el estudio técnico de enero de 2013, antes de diagnosticar debilidades en el área de las Inspecciones de Policía, lo que encontró fue fortalezas.

Relata que, el análisis financiero registrado en el estudio técnico que sirvió de fundamento para la expedición del acto administrativo demandado, resalta que la

planta de personal del ente territorial puede ser ampliada, pues el recaudo de recursos propios lo permite y la administración municipal lo que hizo fue todo lo contrario.

Destaca que, la justificación para la supresión del empleo que ejercía el demandante, planteada en el acápite de cargas de trabajo y perfiles del estudio técnico, no es coherente ni consistente, al mezclar las funciones que desarrollan los Inspectores Rurales de Policía, con las funciones desarrolladas por autoridades indígenas.

Afirma que, la intención de la administración municipal al expedir el acto acusado, no era en realidad la de realizar ninguna reestructuración, sino simplemente retirar del servicio a los Inspectores Rurales de Policía, decisión que trajo como consecuencia un desmejoramiento del servicio, ya que en la actualidad no existen funcionarios encargados de suplir las funciones que ejercían estos servidores públicos. El alcalde municipal de Sampedo, acoge solo la parte del estudio técnico referido a la supresión de los cargos de Inspectores de Policía Rurales, pero no adopta las otras medidas recomendadas, ni suprime otros cargos.

Demarca que, el alcalde del municipio de Sampedo – Sucre, suprime los cargos de Inspector de Policía Rural, sin tener definida la nueva estructura administrativa del municipio, dependencias y funciones, lo cual solo ocurrió por medio del Decreto 156 del 08 de septiembre de 2014 y del decreto 160 del 11 de septiembre de 2014, este último que determinó las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos del municipio de Sampedo – Sucre.

Anota que, la supresión de los cargos de Inspectores Rurales por el ente demandado, no obedeció a conseguir el objetivo de modernizar la administración ni de garantizar la eficiencia y eficacia de la misma, ni mucho menos a garantizar el mejoramiento continuo de la prestación de los servicios, sino que fue producto del capricho de la administración, pues desde el primer momento, era evidente la intención del alcalde del municipio de Sampedo, de separar de sus cargos a estos funcionarios, ya que del estudio elaborado por la ESAP, en la parte de recomendaciones, sugiere dar sostenibilidad al cumplimiento oportuno de las funciones y procesos que se llevan a cabo en las Inspecciones de Policía.

Explica que, el acto demandado a más de haber sido expedidos con falsa motivación, lo fue con desviación de poder, pues tal decisión no obedeció al mejoramiento del servicio.

1.2. ACTUACIÓN PROCESAL.

- La demanda fue presentada el día 14 de enero de 2015².
- El Despacho mediante auto del 12 de febrero de 2015³ admitió la demanda.
- La demanda fue notificada a las partes e intervinientes el 21 de abril de 2015⁴.
- La entidad demandada Municipio de Sampedano – Sucre, contestó la demanda el día 14 de julio de 2015⁵, formulando llamamiento en garantía a la Escuela Superior de Administración Pública ESAP⁶.
- A través de providencia del 25 de abril de 2016⁷, se admitió el llamamiento en garantía formulado por la entidad demandada contra la Escuela Superior de Administración Pública ESAP.
- La Escuela Superior de Administración Pública ESAP, con fecha 15 de junio de 2016⁸, contestó el llamamiento en garantía.
- Por proveído del 24 de mayo de 2017⁹, se fijó el día 15 de agosto de 2017 a partir de las 08:30 a.m. para llevar a cabo audiencia inicial.
- Con fecha 15 de agosto de 2017¹⁰, se llevó a cabo audiencia inicial, negándose la prueba testimonial solicitada por la entidad demandada, decisión ante la cual el apoderado de la parte accionada presentó recurso de apelación.
- El Honorable Tribunal Administrativo de Sucre, a través de auto del 02 de octubre de 2017¹¹, decidió revocar la decisión adoptada por esta sede judicial en audiencia inicial del 15 de agosto de 2017, en cuanto negó la prueba testimonial del señor EDUARDO MARTÍNEZ VERGARA.
- Este despacho el día 24 de noviembre de 2017¹², fijó el 11 de abril de 2018 a partir de las 02:30 p.m., para llevar a cabo audiencia de pruebas.
- Con fecha 11 de abril de 2018¹³, se realizó audiencia de pruebas, dando por cerrado el debate probatorio y corriendo traslado a las partes por el término común de 10 días, para presentar sus alegatos de conclusión.

² Folio 89 del expediente.

³ Folio 87 del expediente.

⁴ Folio 94 - 99 del expediente.

⁵ Folio 106 - 169 del expediente.

⁶ Folio 170 - 175 del expediente.

⁷ Folio 178 - 179 del expediente.

⁸ Folio 192 - 201 del expediente.

⁹ Folio 239 del expediente.

¹⁰ Folio 243 - 249 del expediente.

¹¹ Folio 4 - 8 del cuaderno de segunda instancia.

¹² Folio 262 del expediente.

¹³ Folio 267 - 269 del expediente.

1.3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

1.3.1. LA ENTIDAD DEMANDADA MUNICIPIO DE SAMPUÉS¹⁴.

En cuanto a las pretensiones, expresó que se oponen a todas y cada una de ellas.

Respecto a los hechos de la demanda aceptó todos como ciertos.

Como fundamento de su defensa advierte que, la falsa motivación con relación al Plan de Desarrollo Municipal, no es requisito para realizar la reestructuración de la planta de personal de la alcaldía, a pesar de haberse presentado como plan de gobierno, puesto que la reestructuración se debe efectuar conforme a las normas legales vigentes, como lo es el art. 46 de la Ley 909 de 2004, y el art. 228 del Decreto 019 de 2012.

Alega que, la supresión del cargo de Inspector de Policía Rural, no obedeció a un aspecto financiero, sino a mejorar la eficiencia para la gestión, para ello se crearon cargos y se suprimieron otros, conforme al estudio técnico realizado.

Asevera que, la medida de supresión de cargos tuvo argumentos de tipo legal y de eficiencia administrativa requerida por la alcaldía del municipio de Sampués - Sucre, para cumplir sus cometidos estatales. El hecho de que la supresión de cargos debía recaer en el nivel técnico y asistencial, no quiere decir que había que eliminar en primer orden los asistenciales y luego, si era menester echarles mano a los técnicos, dentro de los cuales estaban los Inspectores Rurales. Ahora bien, existiendo la necesidad de reducir la planta de personal en 6 cargos en dichos niveles, y existiendo el soporte legal para suprimir los inspectores rurales por mandato del artículo 41 de la ley 1551 de 2012, lo razonable era proceder como se hizo, máxime cuando un gran número de Inspectores Rurales venían ejerciendo sus labores en territorios indígenas, en los cuales, las autoridades de las etnias ejercen autoridad, de acuerdo a sus usos y costumbres, constituyéndose esto en un motivo más que avala la supresión cuestionada.

Estipula que, el hecho de suprimir cargos sin la existencia de una nueva planta de personal, es una situación que obedece a la lógica jurídica, pues no se puede crear una nueva estructura, existiendo los cargos que había que suprimir.

¹⁴ Folio 106 - 169 del expediente.

Sostiene que, el punto 7 del estudio técnico de reestructuración, arrojó la necesidad de disminuir la planta de cargos, creándose cargos de nivel superior y suprimiendo cargos de niveles inferiores, buscando la eficiencia del servicio.

Arguye que, al actor, se le cancelaron todos los salarios y derechos laborales generados como consecuencia de la prestación del servicio. Por lo que las circunstancias de orden presupuestal no son motivos de desviación de poder, la cual esta descrita por un aspecto volitivo que debe probarse.

1.3.2. LLAMADO EN GARANTÍA ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESAP.

El Llamado en garantía Escuela Superior de Administración Pública “ESAP”- expresa como argumento de su defensa que suscribió Convenio N° 005 de fecha 29 de agosto de 2012, cuyo objeto fue “Realizar un estudio técnico soporte de la renovación que requiere la Administración Central Municipal de Sampués – Sucre, para continuar su proceso de modernización institucional.

Acota que, la justificación a las supresiones de los cargos de inspectores rurales en el municipio de Sampués – Sucre, a las cuales se refiere esta demanda, responde a justificaciones contenidas en el estudio técnico de modernización institucional que la ESAP llevo a cabo en el año 2013 y cuyo producto final fue entregado a la entidad territorial.

1.4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

1.4.1. LA PARTE DEMANDANTE

No presentó alegatos de conclusión.

1.4.2. LA ENTIDAD DEMANDADA – MUNICIPIO DE SAMPUÉS – SUCRE.

No presentó alegatos de conclusión.

1.4.3. LLAMADO EN GARANTÍA - ESAP:

No presentó alegatos de conclusión.

1.4.4. MINISTERIO PÚBLICO:

Se abstuvo de emitir concepto de fondo.

2. CONSIDERACIONES.

2.1. COMPETENCIA:

El Juzgado es competente para conocer en **Primera Instancia** de la presente demanda, conforme lo establece el artículo 155 numeral 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Así mismo, se advierte el cumplimiento de los presupuestos procesales y ausencia de causal de nulidad que invalide lo actuado.

2.2. ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO:

Se pretende la nulidad del acto administrativo contenido en el decreto N° 122 de fecha 09 de julio de 2014, expedido por el Alcalde del Municipio de Sampedro - Sucre, mediante la cual se suprimen 19 cargos de Inspector Rural de Policía de la planta de personal de la entidad demandada.

2.3. PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER:

El problema jurídico dentro del sub lite se centra en determinar ¿si al demandante le asiste el derecho a que se declare la nulidad del acto administrativo demandado y determinar si es procedente efectuar el reintegro al cargo que venía desempeñando o uno igual o de mejor categoría?

Para arribar a la solución de lo planteado, se abordará el siguiente hilo conductor: (i) marco normativo de la supresión de cargos en los empleos de carrera y autonomía de las entidades territoriales la reestructuración de la planta de personal. (ii) Marco normativo y jurisprudencial relacionado con el estudio técnico en los procesos de reestructuración de planta de personal. (iii) caso concreto.

En lo que hace a las excepciones planteadas en la contestación de la demanda, se entenderán desarrolladas en el caso en concreto.

2.4. LA SUPRESIÓN DE CARGOS EN LOS EMPLEOS DE CARRERA Y AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES LA REESTRUCTURACIÓN DE LA PLANTA DE PERSONAL¹⁵.

Desde la Carta Política de 1886, se elevaron a rango constitucional, las reglas generales sobre el acceso, organización y administración del servicio público y sobre quienes se vincularan laboralmente al mismo, así se extrae del artículo 62 de la norma superior.

Luego de un amplio desarrollo legal, la Carta Política de 1991, varió de manera trascendente el texto del artículo 62 de la anterior Constitución hasta el punto de dedicar a la Función Pública, todo el Capítulo 2º, es decir, de los artículos 122 a 131.

El Consejo de Estado en reiteradas ocasiones¹⁶, ha sostenido que la supresión de empleos debe entenderse como una causa legal de retiro del servicio de los empleados del sector público, que se encuentra justificada por la necesidad de adecuar las plantas de personal de las distintas entidades públicas a los requerimientos del servicio para hacer más ágil, eficaz y eficiente la función que deben cumplir.

Bajo esta premisa, es claro que la supresión de un cargo de carrera administrativa se puede producir por múltiples circunstancias, por fusión o liquidación de la entidad pública respectiva, por reestructuración de la misma, por modificación de la planta de personal, por reclasificación de los empleos, por políticas de modernización del Estado; todo esto, con el fin de hacer más eficaz la prestación del servicio público y/o el control del gasto público; por consiguiente, no existe duda que la permanencia en la carrera administrativa implica en principio la estabilidad en el empleo, sin embargo, está sola circunstancia no obliga al Estado a mantener los cargos que estos ocupan de manera indefinida, pues pueden existir razones y situaciones que justifiquen la supresión, por tanto, la estabilidad en el empleo de carrera no significa que el mismo sea inamovible.

En efecto, debe tenerse en cuenta que en los casos de supresión de empleos, como resulta lógico, siempre habrá un número de servidores que deben ser retirados de sus cargos; de ahí que los empleados públicos inscritos en carrera administrativa gozan de tratamiento preferencial, pues su condición les da la opción de ser reincorporados en

¹⁵ El anterior recuento fue tomado de la sentencia del Honorable Tribunal Administrativo de Sucre. sentencia del 21 de septiembre de 2017. M.P. CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS. Expediente N° 70-001-33-33-009-2013-0240-01.

¹⁶ Sentencia de 1 de octubre de 2009, Rad. 0610 de 2008, Actor: Edgar Dussán. Magistrado Ponente: Dr. Gerardo Arenas Monsalve y Sentencia de 3 de mayo de 2007, Rad. 6811-2005, Actor: Adenis Vásquez. Magistrado Ponente: Dr. Jesús María Lemos Bustamante.

forma prioritaria por la entidad a la que prestan sus servicios en un cargo equivalente, o en su defecto, les otorga el derecho a optar por una indemnización.

En vista de lo anterior, se reitera, el derecho a la estabilidad no impide que la administración, por razones de interés general ligadas a la propia eficacia y eficiencia de la función pública, pueda suprimir determinados cargos por resultar necesario para que el Estado cumpla sus cometidos¹⁷, En virtud de ello, el inciso 1º del artículo 209 de la Constitución establece el fin y los principios con los cuales se debe cumplir la función administrativa, así:

“Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones” (Subrayado fuera de texto).

Bajo dicha precisión, la jurisprudencia del Tribunal Rector de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ha sido clara en manifestar, que la ocupación de cargos públicos de carrera dentro de los órganos y entidades del Estado, tiene ínsita la adquisición de ciertos derechos generales para todos los servidores, bien sean que estén inscritos en carrera administrativa o que se encuentran en provisionalidad, como es que la relación laboral administrativa con la entidad para la cual se encuentra prestando sus servicios, solo puede acabarse por la configuración de alguna de las causales de retiro del servicio establecidas en la ley expuestas en acto administrativo motivado.

Siendo así, las estipulaciones que regulan las causales de retiro del servicio de empleados en cargos de carreras, se encuentran consignadas en el artículo 41 de la Ley 909 de 2004, canon que prevé la supresión del cargo como una de las modalidades en que cesa la vinculación de un empleado en un cargo de carrera o de libre nombramiento y remoción. La preceptiva enunciada, manifiesta:

“ARTÍCULO 41. CAUSALES DE RETIRO DEL SERVICIO. El retiro del servicio de quienes estén desempeñando empleos de libre nombramiento y remoción y de carrera administrativa se produce en los siguientes casos:

(...)

1) Por supresión del empleo;

¹⁷ Sentencia marzo 31 de 2000 T-374 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

(...)

PARÁGRAFO 2o. Es reglada la competencia para el retiro de los empleos de carrera de conformidad con las causales consagradas por la Constitución Política y la ley y deberá efectuarse mediante acto motivado.

La competencia para efectuar la remoción en empleos de libre nombramiento y remoción es discrecional y se efectuará mediante acto no motivado.” (Negrillas propias).

Sobre la supresión de cargos ha manifestado nuestro Tribunal de Cierre:

“La supresión de cargos es una causal de retiro del servicio prevista para los empleados públicos, independiente de la naturaleza de los mismos y de la forma como se hallen provistos, de manera que se aplica a los empleados de libre nombramiento y remoción, en provisionalidad o de Carrera Administrativa. Esta causal encuentra justificación en la prevalencia del interés general sobre el particular.

La Corte Constitucional se pronunció al respecto en la sentencia C-095 de 7 de mayo de 1996, M.P. Carlos Gaviria, en los siguientes términos:

“Es cierto que la carrera administrativa otorga a los empleados escalafonados en ella estabilidad en el empleo, pero ello no significa que el Estado deba mantener indefinidamente los cargos creados a pesar de que existan evidentes razones y necesidades que justifiquen la supresión de algunos. Es que esa estabilidad no significa que el empleado sea inamovible, como si la administración estuviese atada de manera irreversible a sostenerlo en el puesto que ocupa aún en los casos de ineficiencia, inmoralidad, indisciplina o paquidermia en el ejercicio de las funciones que le corresponden, pues ello conduciría al desvertebramiento de la función pública y a la corrupción de la carrera administrativa”.

De tal manera que ni la carrera administrativa, ni ningún otro régimen de administración de personal que brinde garantías a quienes se hallen inscritos o escalafonados, constituyen impedimento para que el Gobierno Nacional, Departamental, Municipal o Distrital, lleven a cabo, dentro de los parámetros constitucionales y legales, la supresión de empleos en las entidades que sean de su competencia.”¹⁸, (Negrilla para resaltar).

¹⁸ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA SUBSECCION A Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO Bogotá D.C., veintiocho (28) de junio de dos mil doce (2012) Radicación número: 15001-23-31-000-2000-02166- 01(0627-09) Actor: FLORESMIRO ARIAS BENITEZ Demandado: MUNICIPIO DE TUNJA – BOYACA.

Siendo así, engranando las disposiciones legales y la posición de la Corporación de Cierre de lo Contencioso Administrativo, se tiene que los cargos de carrera pese a que por regla general hacen parte en los órganos y entidades del Estado del orden nacional, territorial, o descentralizado, tal como lo enseña el artículo 125 constitucional, no son perpetuos en el tiempo en la medida que la administración pública puede prescindir de ellos a través de la supresión de los mismos mediante un proceso de la reforma de la planta de personal, siempre y cuando persigan los fines taxativamente señalados por el ordenamiento jurídico regulador de la materia, verbi gracia, la consecución del interés general.

Ahora bien, para efectos de retirar del servicio a un empleado que ocupa un cargo de carrera sin distinción que éste inscrito en carrera administrativa o en provisionalidad¹⁹, por expresa disposición legal, es perentorio que la administración impulse un trámite netamente reglado regido por los principios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 Superior, que culmine con una decisión debidamente motivada anunciándose la causal por la cual se da por terminada la vinculación legal y reglamentaria, con las razones de hecho y de derechos que las sustenten.

En ese orden de ideas, se itera, uno de las modalidades en que se puede materializar el retiro del servicio de un empleado que ocupa un cargo de carrera, sucede con ocasión a la reforma de la planta de personal de las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial, donde se exige indiscutiblemente la aplicabilidad de una actuación reglada, en los términos anunciados en el párrafo que antecede.

La reforma de la planta de personal como mecanismo en que puede derivar el retiro del servicio de un empleado público de carrea o de libre nombramiento y remoción, a través de la supresión del cargo, tiene especial connotación en entidades del orden municipal - caso que puntualmente interesa a esta Corporación -, pues, en virtud de la autonomía administrativa constitucionalmente revestidas, ostentan facultades y/o atribuciones que apuntan a determinar la estructura de la administración municipal y fijar las funciones de las dependencias, tarea que es factible efectuar de manera concurrente entre los Concejos Municipales y las Alcaldías, conforme lo estipulan los artículos 287, 314 y 315 de la Constitución Política, que rezan:

¹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. sentencia T-1083 de 2012.

“ARTÍCULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

- 1. Gobernarse por autoridades propias.*
 - 2. Ejercer las competencias que les correspondan.*
 - 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
 - 4. Participar en las rentas nacionales.*
- (...).*

ARTÍCULO 313: Corresponde a los Concejos:

- (...)*
- 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo. (...)*
 - 6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta. (...).*

ARTÍCULO 315: Son atribuciones de los Alcaldes:

- (...)*
- 3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.*
 - 4. Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.*
 - 5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.*
 - 6. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.*
 - 7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.*

8. *Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado.*
9. *Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto (...)*”.

En el sentir las preceptivas transcritas, los Concejos Municipales como corporaciones políticas – administrativas locales, pueden ceder transitoriamente a la primera autoridad civil y política municipal funciones concretas y precisas por un término determinado, entre las que se encuentran, la determinación de la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias, orbita en la que se subsume el ejercicio administrativo de realizar reformas o reestructuración a la planta de personal de los municipios al fusionarse o suprimirse entidades o dependencias municipales, o crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias y fijar sus funciones.

Lo razonado por el Tribunal encuentra apoyo en la postura asumida por el H. Consejo de Estado, quien ha manifestado “la supresión de un cargo de carrera administrativa se puede producir, entre otras razones, por la fusión o liquidación de la entidad pública, por reestructuración de la misma, por modificación de la planta de personal, por reclasificación de los empleos, por políticas de modernización del Estado etc. La finalidad de la supresión se dirige a hacer más eficaz la prestación del servicio público. **El Estado no está obligado a mantener los cargos pertenecientes a la carrera administrativa por siempre, ya que estos no son inamovibles, pues pueden existir razones y situaciones que justifiquen la supresión de los mismos, como lo es el interés general.** En ese sentido, la supresión de empleos es causa legal de retiro del servicio de los empleados del sector público en carrera administrativa, y se justifica en la necesidad de adecuar las plantas de personal de las distintas entidades públicas a los requerimientos del servicio para hacer más ágil, eficaz y eficiente la función que deben cumplir”²⁰.

Siendo así, los Alcaldes Municipales pueden realizar reformas de la planta de personal de la entidad territorial, sí y solo sí está facultado precisamente por los Concejos Municipales en un lapso delimitado, reforma que por comprometer intereses relacionados con la administración pública y con derechos laborales particulares de los servidores públicos, están sometidas a una actuación reglada, especialmente antecedida

²⁰ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia del 7 de abril de 2016, Rad. N° 2002-00181-01(2357-15), C. P.: Dr. William Hernández Gómez.

y con sujeción a justificaciones y/o estudios técnicos elaborados por entidades expertas en la materia, ello según el marco normativo que reglamenta el proceso de reestructuración de planta de personal de los municipios, tal como se expone en el siguiente acápite.

2.5 MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL RELACIONADO CON EL ESTUDIO TÉCNICO EN LOS PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN DE PLANTA DE PERSONAL.

Siguiendo este hilo conductor, las condiciones que debe reunir el procedimiento de reforma a la planta de personal, que genere supresión de cargos, se encuentra en el artículo 46 de la reseñada Ley 909 de 2004, así:

*“ARTÍCULO 46. REFORMAS DE PLANTAS DE PERSONAL. Las reformas de plantas de personal de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, **deberán motivarse**, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren, elaborados por las respectivas entidades bajo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP-.*

El Departamento Administrativo de la Función Pública adoptará la metodología para la elaboración de los estudios o justificaciones técnicas, la cual deberá ceñirse a los aspectos estrictamente necesarios para soportar la reforma a las plantas de personal.

Toda modificación a las plantas de personal de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional, deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública”. (Negrilla para resaltar)

Por su parte, el Decreto 1227 de 2005, por medio del cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones, consagra:

“Artículo 95. Las reformas de las plantas de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren”. Parágrafo. Toda modificación a las plantas de empleos, de las estructuras y de los estatutos de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional

deberán contar con el concepto técnico favorable del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Artículo 96. Se entiende que la modificación de una planta de empleos está fundada en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración, cuando las conclusiones del estudio técnico de la misma deriven en la creación o supresión de empleos con ocasión, entre otras causas, de:

96.1. Fusión, supresión o escisión de entidades.

96.2. Cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad.

96.3. Traslado de funciones o competencias de un organismo a otro.

*96.4. **Supresión, fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones.***

96.5. Mejoramiento o introducción de procesos, producción, de bienes o prestación de servicios.

*96.6. **Redistribución de funciones y cargas de trabajo.***

96.7. Introducción de cambios tecnológicos.

96.8. Culminación o cumplimiento de planes, programas o proyectos cuando los perfiles de los empleos involucrados para su ejecución no se ajusten al desarrollo de nuevos planes, programas o proyectos o a las funciones de la entidad.

*96.9. **Racionalización del gasto público.***

96.10. Mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de las entidades públicas.

Parágrafo 1. Las modificaciones de las plantas a las cuales se refiere este artículo deben realizarse dentro de claros criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general. Cuando se reforme total o parcialmente la planta de empleos de una entidad, no tendrá la calidad de nuevo nombramiento la incorporación que se efectúe en cargos iguales o equivalentes a los suprimidos a quienes los venían ejerciendo en calidad de provisionales.

(...)"

Asimismo, la normativa atrás referida especifica el contenido mínimo del estudio técnico, así:

“Artículo 97. Los estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos deberán basarse en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, como mínimo, los siguientes aspectos:

*97.1. **Análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo.***

*97.2. **Evaluación de la prestación de los servicios.***

*97.3. Evaluación de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos”
(Negrillas para resaltar).*

Así, el legislador dispuso que toda modificación a la planta de personal de una entidad perteneciente a la Rama Ejecutiva del poder público, de cualquier orden, debe perseguir unos fines claramente identificados como es procurar la necesidad de mejorar el servicio o de modernizar la institución y estar fundados en estudios técnicos que justifiquen tal medida, debidamente soportados en los análisis y evaluaciones previas determinados.

El estudio técnico fue definido por la jurisprudencia nacional, así:

“Como lo ha reiterado el Consejo de Estado en múltiples ocasiones, tratándose de empleos de carrera administrativa, las normas exigen la elaboración de un Estudio Técnico que acredite la necesidad de la administración de reducir los cargos de su planta de personal o modificar su estructura orgánica.

El estudio técnico es el dictamen que se realiza para evaluar la estructura organizacional de una entidad u organismo de carácter público, y así, es posible determinar si es necesaria su reestructuración.

La elaboración del estudio técnico en la reforma de plantas de personal constituye el aspecto más importante en la supresión del empleo, como quiera que además de ser la causa del acto posterior, brinda la oportunidad precisa a la administración para identificar y permitir la intervención a los sujetos de especial protección constitucional y dar las razones que motivan dicha acción por parte de la administración.”²¹.

Huelga concluir de lo expuesto anteriormente, que el estudio técnico ostenta vital importancia dentro de todo proceso de reestructuración de la planta de personal de una entidad pública, puesto que, el mismo se constituye en la motivación o el fundamento del cual se va a valer la Administración para efectos de proferir el acto administrativo que materialice las modificaciones o supresiones de los empleos pertenecientes a determinada planta de personal.

En tal sentido, la exigencia del estudio técnico para la modificación de la planta de personal de una entidad pública, no es sólo un simple requisito formal sino que se erige como el medio técnico que justifica y viabiliza la reestructuración de la respectiva

²¹ Ídem nota al pie # 18.

entidad, precisándose además que el referido estudio debe comprender determinados criterios de obligatoria observancia y cumplimiento por la administración so pena de incurrir en una expedición irregular por vicios de ilegalidad²²,

Por tales motivos, ante la realización de un estudio técnico, el cual se presume orientado por razones de la necesidad y el mejoramiento del servicio, incumbe a la parte quien alegue el incumplimiento de requisitos legales y/o técnicos que conllevaron a la reestructuración o reforma de la planta de personal de la entidad estatal, sustentar y acreditar dentro del proceso contencioso administrativo, los fundamentos de sus argumentos, con el fin de demostrar que evidentemente el estudio técnico incumple los requisitos que le son exigibles²³,

De conformidad con lo anterior, la Sala considera necesario hacer referencia a la carga de la prueba en los específicos casos de reestructuraciones, tema sobre el cual, el Consejo de Estado²⁴, ha sostenido lo siguiente:

“La exigencia que recae en los hombros de la parte actora, cuando pretende impugnar un estudio técnico, no solo comprende la demostración de su existencia, cosa que se cumplió, sino que en presencia objetiva de tal estudio demostrar su absoluta ineficiencia, es decir, que si el informe proviene de una autoridad técnica, tal opinión versada no se combate con las simples apreciaciones y conjeturas de la demandante, sino que en principio es menester que haya una experticia que demuestre la inconveniencia o insuficiencia del estudio técnico. En principio, es inadmisibles que una apreciación técnica fruto del tratamiento de especiales conocimientos sea controvertida con la simple conjetura de un demandante, que expresa opiniones sobre un tema de expertos. No debe olvidarse que la entidad que produjo el dictamen, lo hizo bajo convenio con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (Convenio Col.98/007), con la coordinación del Contralor Departamental del Valle del Cauca, y que no se trata del aporte de un profano en la materia. Por lo demás, la parte demandante oscila, pues en unos pasajes de la demanda abona méritos al estudio técnico y en otros se duele de su inaplicabilidad y protesta por sus deficiencias. Sobre la Carga de la prueba en punto de estudios técnicos ha dictaminado el Consejo de Estado:

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", Consejero ponente: ALFONSO VARGAS RINCÓN, Bogotá, D.C., diecinueve (19) de agosto de dos mil diez (2010), Radicación número: 05001-23-31-000-2001-01578-01(1971-09)

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A" Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN, Bogotá, D.C., veinticinco (25) de marzo de dos mil diez (2010), Radicación número: 25000-23-25-000-2004-90087-01(0662-08).

²⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B", C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila, sentencia del 4 de febrero de 2010, Radicación número: 76001-23-31-000-2005-00248-01(1435- 08).

“En criterio de la Sala le correspondía al demandante demostrar que el estudio técnico no cumplía con las exigencias establecidas en precedencia, pues así lo establece la presunción de legalidad del acto administrativo, conforme a la cual le corresponde a quien pretende su invalidez probar tal circunstancia. En el expediente obran a folios 24 y 25 dos hojas que el demandante señala como estudio técnico, empero de su lectura se deriva que el mismo corresponde en realidad a la exposición de motivos de la Ordenanza 01 de 2001, que sin embargo condensa las razones que obligan a la supresión de cargos y a la reestructuración del ente. Era necesario que el actor arrimara al plenario el texto del estudio técnico pues sin el mismo resulta imposible constatar el cumplimiento de los requisitos enunciados. El artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, aplicable al caso por remisión del artículo 168 del Código Contencioso Administrativo, dice que incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen. El actor no cumplió con esta carga de la prueba y, por ello, se negarán las pretensiones de la demanda. No existe prueba que demuestre fehacientemente que la decisión de adoptar una nueva estructura de personal así como la supresión de cargos obedeciera al simple capricho de la administración departamental. Hubiese podido demostrarse, por los menos mediante prueba documental o pericial idónea, que las razones expuestas para la reestructuración no obedecieron a una realidad presupuestal, laboral o funcional de la entidad, pero ningún esfuerzo se advierte sobre el particular.”²⁵, (Subrayas intencionales de la Sala).

No se acreditó entonces el supuesto fáctico de la pretensión y por ello la demanda debía fracasar, como en efecto aconteció.”

2.6. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.

Resumiendo, la controversia gira en torno a la declaratoria de nulidad y el consecuente restablecimiento del derecho, del acto administrativo por medio del cual, la Alcaldía del Municipio de Sampedra - Sucre, suprimió el cargo de Inspector Rural de Policía, empleo que ejercía el accionante, por contener la decisión administrativa una falsa motivación y/o desviación de poder.

Para el efecto, se recaudó el siguiente material probatorio:

- Copia auténtica del decreto N° 014 del 17 de enero de 2005²⁶, expedida por el Alcalde del Municipio de Sampedra – Sucre, por medio de la cual se nombra

²⁵ Cita de cita. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B”, C.P. Jesús María Lemos Bustamante, sentencia de 26 de octubre de 2006, Radicación número: 20001-23-31-000-2002- 00768-01(2724-04), actor: LAUREANO DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ.

²⁶ Folio 15 del expediente.

en provisionalidad al demandante en el cargo de Inspector de Policía Rural de Loma de Piedra, Código 406, Grado 01.

- Copia auténtica del acta de posesión del demandante como Inspector de Policía Rural de Loma de Piedra, Código 406, Grado 01, de fecha 17 de enero de 2005²⁷.
- Copia auténtica del decreto 122 de fecha 09 de julio de 2014²⁸, expedido por el Alcalde del municipio de Sampedo – Sucre, por medio del cual se suprimen 19 cargos de Inspector de Policía Rural de la planta de personal del municipio de Sampedo.
- Oficio de fecha 10 de julio de 2014²⁹, expedido por la Secretaría del Interior de la Alcaldía de Sampedo – Sucre.
- Acta de notificación personal de fecha 10 de julio de 2014³⁰, por medio del cual el demandante se notifica del contenido del decreto N° 122 del 09 de julio de 2014, expedido por el Alcalde del municipio de Sampedo – Sucre, por medio del cual se suprimen 19 cargos de Inspector de Policía Rural de la planta de personal del municipio de Sampedo.
- Programa de gobierno “UNIDOS CON RESPONSABILIDAD SOCIAL” período 2012 – 2015³¹.
- Proyecto de acuerdo N° 024³², “por medio del cual se expide el presupuesto de ingresos y gastos del municipio de Sampedo para la vigencia fiscal comprendida entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2014”.
- Acuerdo N° 007 del 30 de mayo de 2014³³, “por el cual se autoriza al alcalde municipal para reorganizar la estructura administrativa del municipio de Sampedo”.
- Decreto N° 160 del 11 de septiembre de 2014³⁴, “por el cual se determina las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos del municipio de Sampedo – Sucre, y se dictan otras disposiciones del proceso de reorganización administrativa”.
- Anexos del decreto de liquidación del presupuesto de gastos o acuerdo de apropiaciones vigencia 2014³⁵.

²⁷ Folio 16 del expediente.

²⁸ Folio 17 del expediente.

²⁹ Folio 18 del expediente.

³⁰ Folio 19 del expediente.

³¹ Folio 21 - 35 del expediente.

³² Folio 36 - 55 del expediente.

³³ Folio 57 - 64 del expediente.

³⁴ Folio 65 - 69 del expediente.

³⁵ Folio 70 - 82 del expediente.

- Copia del decreto N° 156 del 08 de septiembre de 2014³⁶, por medio del cual se establece la estructura administrativa del municipio de Sampedo – Sucre y se definen las funciones de sus dependencias.
- Convenio marco de cooperación interadministrativo N° 005 de 2012 celebrado entre la alcaldía Municipal de Sampedo, Departamento de Sucre Y la Escuela Superior de Administración Pública ESAP Territorial Bolívar – Córdoba – Sucre – San Andrés³⁷.
- Constancia de conciliación extrajudicial celebrada entre las partes ante la Procuraduría 164 Judicial II para Asuntos Administrativos de Sincelejo, de fecha 05 de noviembre de 2014³⁸, con resultado fallido.
- Un CD³⁹, que contiene 4 archivos en formato PDF, que contienen: Acuerdo N° 024 Plan de Desarrollo de fecha 31 de mayo de 2012 del Municipio de Sampedo - Sucre; Estudio Técnico Soporte para Modernización Institucional municipio de Sampedo - Sucre; Hoja de Vida del demandante.

De conformidad con el material probatorio obrante en el expediente, anteriormente relacionado, se encuentra acreditado que el señor VIDAL CARE NISPERUZA, fue nombrado en provisionalidad, a través del Decreto N° 014 del 17 de enero de 2005⁴⁰, expedida por el Alcalde del Municipio de Sampedo – Sucre, para desempeñar el cargo de Inspector Rural de Policía de Loma de Piedra, Código 406, Grado 01 del ente territorial demandado.

Está demostrado que, a través del Acuerdo N° 007 del 30 de mayo de 2014⁴¹, el Honorable Concejo Municipal de Sampedo – Sucre, autorizó al alcalde municipal para que en el término de 3 meses, contados a partir de la fecha de publicación del mencionado Acuerdo, expida mediante acto administrativo la nueva estructura del municipio de Sampedo – Sucre, para tal efecto se le facultó para crear, suprimir, fusionar, reestructurar o transformar dependencias de la estructura orgánica central de la entidad territorial y determinar las funciones de las distintas dependencias creadas, fusionadas, transformadas o reestructuradas con arreglo a la ley. La publicación del Acuerdo N° 007 del 30 de mayo de 2014⁴², se surtió el 11 de junio de 2014⁴³.

³⁶ Folio 122 - 163 del expediente.

³⁷ Folio 228 - 231 del expediente.

³⁸ Folio 20 del expediente.

³⁹ Folio 169 del expediente (CD).

⁴⁰ Folio 15 del expediente.

⁴¹ Folio 57 - 64 del expediente.

⁴² Folio 57 - 64 del expediente.

⁴³ Folio 63 del expediente.

El municipio de Sampedro – Sucre, suscribió Convenio Interadministrativo N° 005 de fecha 29 de agosto de 2012⁴⁴, con la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP Territorial Bolívar – Córdoba – Sucre – San Andrés, cuyo objeto era la realización de estudio técnico soporte de la renovación que requiere la administración central municipal de Sampedro – Sucre, para continuar su proceso de modernización institucional.

Se tiene además en el expediente, copia del estudio técnico⁴⁵, realizado por el municipio de Sampedro – Sucre, en compañía con la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, que sirvió de sustento en su decisión de reestructurar la planta de personal del municipio, dado que a través de este, se detallaron aspectos relacionados con el estado financiero o presupuestal, estructura orgánica vigente del municipio, análisis financieros, planta de personal, cargas de trabajo y perfiles, y se sugirió como conclusión tomar unas medidas tendientes a suprimir algunos cargos de la planta de personal considerados innecesarios.

Así mismo está probado que, el cargo Inspector Rural de Policía de Loma de Piedra, Código 406, Grado 01 del Municipio de Sampedro – Sucre, que desempeñaba el señor VIDAL CARE NISPERUZA, fue suprimido por medio del Decreto 122 del 09 de julio de 2014⁴⁶, expedido por el Alcalde Municipal de Sampedro – Sucre, por medio del cual se suprimieron unos cargos de la planta de personal de la entidad demandada.

Como motivo para declarar la supresión del cargo de Inspector Rural de Policía del Municipio de Sampedro – Sucre, la administración alegó que era necesario a efectos de modificar su planta de personal y reorganizar la estructura administrativa, para cuyo efecto contaba con facultades extraordinarias concedidas a través del Acuerdo N° 007 del 30 de mayo de 2014⁴⁷, y con el estudio técnico administrativo elaborado por el ente territorial en asocio con la ESAP, que lo estableció como una necesidad.

El municipio de Sampedro – Sucre, a través del Decreto N° 156 del 08 de septiembre de 2014⁴⁸, estableció la nueva estructura administrativa, definiendo las funciones de sus dependencias.

⁴⁴ Folio 228 - 231 del expediente.

⁴⁵ Folio 169 del expediente (CD).

⁴⁶ Folio 17 del expediente.

⁴⁷ Folio 57 - 64 del expediente.

⁴⁸ Folio 122 - 163 del expediente.

Posteriormente, la administración del ente demandado, a través del Decreto 160 del 11 de septiembre de 2014⁴⁹, determinó las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos del municipio de Sampedro – Sucre, y se dictan otras disposiciones del proceso de reorganización administrativa.

Como quiera que la solicitud de nulidad y restablecimiento del derecho que aquí se estudia, obedece a la falsa motivación y/o desviación de poder contenido en el decreto 122 del 09 de julio de 2014⁵⁰, expedido por el Alcalde Municipal de Sampedro – Sucre, por medio del cual se suprimió el cargo de Inspector Rural de Policía del municipio de Sampedro – Sucre, se procederá al estudio de legalidad del acto administrativo referenciado, iniciando este análisis frente a la primera causal alegada, es decir a la de falsa motivación.

En primera medida el demandante alega que, el acto administrativo enjuiciado adolece de falsa motivación por no estar acorde con el Plan de Desarrollo Municipal “Gobernando Unidos con responsabilidad Social 2012 – 2015”⁵¹, pues en este, no se estableció como prioridad una reestructuración de la planta de personal del municipio, antes por el contrario, se contempló un plan de capacitaciones, estímulos y bienestar social para los servidores públicos.

Sea lo primero decir sobre este punto, que los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales, que frente al caso concreto corresponde al aprobado por el Concejo Municipal de Sampedro – Sucre, a través del Acuerdo 024 del 31 de mayo de 2012⁵², “Gobernando Unidos con responsabilidad Social 2012 – 2015”, consagran en su parte estratégica, los propósitos, objetivos o metas trazadas por la administración a mediano y corto plazo, desarrolladas a través de un plan de inversiones que hace parte del mismo.

Es por ello que, en modo alguno los Planes de Desarrollo, pueden contemplar desde su aprobación, la intención de reestructuración de plantas de personal con supresión de determinados cargos, pues tal decisión administrativa, solo puede obedecer a estudios técnicos, que por supuesto se elaboran con posterioridad.

⁴⁹ Folio 65 - 69 del expediente.

⁵⁰ Folio 17 del expediente.

⁵¹ Folio 21 - 35 del expediente.

⁵² Folio 36 - 55 del expediente.

Ahora bien, revisado el Plan de Desarrollo “Gobernando Unidos con responsabilidad Social 2012 – 2015”⁵³, se encuentra que en su acápite de Modernización de la Gestión Pública, se consagró que “la administración municipal requiere fortalecer su estructura, operación administrativa y el régimen de sus finanzas para avanzar en una sostenibilidad financiera”, lo cual puede lograrse a través de una reestructuración administrativa, luego entonces no se evidencia contradicción alguna entre el acto demandado y el plan de desarrollo aprobado por el municipio de Sampués, para el período 2012 – 2015.

Como segundo punto, el accionante considera que, el acto administrativo demandado se encuentra falsamente motivado, al contradecir conclusiones consignadas en el estudio técnico que le sirvió de fundamento en los siguientes aspectos: Contradice el Diagnóstico Estratégico, que antes de encontrar debilidades, lo que halló fue fortalezas en el área de Inspección de Policía; Contradice el Análisis Financiero, que no vislumbra la necesidad de suprimir cargos de la planta de personal de la entidad territorial, antes por el contrario concluye que la alcaldía de Sampués, tiene la capacidad económica suficiente para sostener su planta de personal o bien podría inclusive ampliarla; En la Revisión y Análisis de Procesos, se concluyó que los cargos que debían suprimirse eran los de Inspectores Rurales de Policía, sin que existiera una justificación al respecto. En el estudio de Cargas de Trabajo y Perfiles, se sacan deducciones incoherentes e inconsistentes, pues los asuntos de Policía, no son del resorte de los cabildos indígenas, además es muy subjetivo y no cumple con las exigencias de ley, pues no se presentan los procedimientos, ni metodologías para su desarrollo y sobre las cifras como de los resultados consignados, no se determina su procedencia.

Además el actor alega que, el acto demandado esta falsamente motivado, pues la administración suprimió los 19 cargos de Inspector de Policía Rural, basado en el estudio técnico elaborado por la ESAP, con el fin de fortalecer los niveles jerárquicos superiores, sin embargo no tomó otra decisión administrativa de las recomendadas en el estudio técnico, por lo que se evidencia que su única intención fue retirar del cargo a los 19 Inspectores Rurales de Policía del municipio.

Revisado el estudio Técnico en su aparte de Diagnóstico Estratégico – Análisis interno de la Administración, se tiene que frente a la Inspección de Policía en su Área

⁵³ Folio 21 - 35 del expediente.

Funcional se encontró que se adelantan los procesos policivos de manera oportuna y dentro de los términos.

Sobre el análisis financiero consignado en el estudio técnico, se indicó:

“Para la vigencia 2009:

De acuerdo a la Ley 617 de 2000 en su art. 3 podemos decir que el presupuesto ejecutado para los gastos de funcionamiento fue de \$1.499.294.716 y el recaudo por recursos propios ascendió a \$1.138.118.932 lo que nos da un desfase de \$361.175.784, equivalente al 24.09%.

Atendiendo a lo establecido en dicha norma para los municipios de VI categoría durante la vigencia fiscal del 2009, los gastos de funcionamiento no podrían superar el 80% de ingresos corrientes de libre destinación (art.7), que para esta vigencia equivaldrían presupuestalmente a \$910.495.146. Los gastos reales de funcionamiento durante la vigencia en mención fueron \$1.499.294.716 superando lo estipulado en la norma.

Con recursos del sistema General de Participaciones de libre destinación que pueden ser utilizados a gastos de funcionamiento se alcanzó el monto de \$1.218.065.109 con lo cual no se logró cubrir dichos gastos generando un déficit en este rubro de \$ 281.229.607.

Para la vigencia 2010:

De acuerdo a la Ley 617 de 2000 en su art. 3 podemos decir que el presupuesto ejecutado para los gastos de funcionamiento fue de \$1.466.085.394 y el recaudo por recursos propios ascendió \$814.880.705, lo que nos da un desfase de \$651.204.689, equivalente al 44,42%.

Atendiendo a lo establecido en dicha norma para los municipios de VI categoría durante la vigencia fiscal del 2010 y siguientes, los gastos de funcionamiento no podrían superar el 80% de ingresos corrientes de libre destinación (art.7), que para esta vigencia equivaldrían presupuestalmente a \$651.904.564. Los gastos reales de funcionamiento durante la vigencia en mención fueron \$1.466.085.394 lo que representan solo el 44,47% superando lo estipulado en la norma.

**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.
RAD: 70-001-33-33-003-2015-00002-00.**

Con recursos del sistema General de Participaciones de libre destinación que pueden ser utilizados a gastos de funcionamiento se alcanzó el monto de 1.612.235.869 con lo cual se logró cubrir dichos gastos.

Para la vigencia 2011:

De acuerdo a la Ley 617 de 2000 en su art. 3 podemos decir que el presupuesto ejecutado para los gastos de funcionamiento fue de \$1.458.986.334 y el recaudo por recursos propios ascendió a \$1.708.370.714 lo que nos da un saldo favorable de \$249.384.380, equivalente al 17,09%.

Atendiendo a lo establecido en dicha norma para los municipios de VI categoría durante la vigencia fiscal del 2011, los gastos de funcionamiento no podrían superar el 80% de ingresos corrientes de libre destinación (art.7), que para esta vigencia equivaldrían presupuestalmente a \$1.366.696.571. Los gastos reales de funcionamiento durante la vigencia en mención fueron \$1.458.986.334 superando lo estipulado en la norma.

Con recursos del sistema General de Participaciones de libre destinación que pueden ser utilizados a gastos de funcionamiento se alcanzó el monto de 2.543.069.616 con lo cual se logró cubrir ampliamente dichos gastos.

Es de resaltar que para esta vigencia se mostró una mejoría en el Rubro de Ingresos de Libre Destinación.

Para la vigencia 2012:

De acuerdo a la Ley 617 de 2000 en su art. 3 podemos decir que el presupuesto ejecutado para los gastos de funcionamiento fue de \$1.725.119.053 y el recaudo por recursos propios ascendió a \$3.321.565.329, equivalente al 154,03%.

Atendiendo a lo establecido en dicha norma para los municipios de VI categoría durante la vigencia fiscal del 2012, los gastos de funcionamiento no podrían superar el 80% de ingresos corrientes de libre destinación (art.7), que para esta vigencia equivaldrían presupuestalmente a \$2.657.252.263. Así las cosas, la entidad viene cumpliendo los topes de la Ley y los ingresos propios de los que dispone le permiten disponer de la capacidad suficiente para sostener su planta de personal, sin afujías y bien podría ampliarla, si a bien se considera.”

Al revisar el ítem 9.3 del estudio técnico que corresponde a “CARGOS A SUPRIMIR”, se expresó:

“La Alcaldía municipal de Sampues dispone actualmente de una planta de personal cuya composición dificulta la eficiencia administrativa, dado su escaso nivel de profesionalización, puesto que en ella prevalecen los cargos de nivel técnico y asistencial, los cuales en su conjunto representan el 74,62 %, quedando solo un 25,37 % para los niveles jerárquicos superiores; o sea, para los responsables de la dirección, administración, orientación, toma de decisión, asesoría y ejecución de las políticas públicas. Así las cosas, resulta más que obvio suponer las limitaciones de la entidad en su capacidad de gestión; lo que implica adoptar medidas que se encaminen al fortalecimiento de sus niveles jerárquicos superiores. Pero, dado que los resultados de la medición de cargas laborales arrojan un requerimiento de cargos de máximo de sesenta y un (61,08) cargos, necesariamente habría que reducir o suprimir los cargos de niveles técnicos y/o asistenciales. Toda vez que, incluso, al disponerse actualmente de una planta de personal de sesenta y siete (67) cargos, se pone en evidencia que los procesos y/o procedimientos que actualmente se surten en la Alcaldía Municipal de Sampues deja a seis (6) cargos sobrantes.

En consideración a lo antes expuesto, se propone acoger lo establecido en el artículo 41 de la Ley 1551 de 2012, en el que se hace referencia a la administración de los Corregimientos, y en el cual señala:

“Para el adecuado e inmediato desarrollo de los corregimientos, estos tendrán corregidores como autoridades administrativas ad honórem, quienes coordinadamente, con la participación de la comunidad, cumplirán en el área de su jurisdicción las funciones que les asignen los acuerdos y les deleguen los alcaldes con sujeción a las leyes vigentes.

Los corregidores como autoridades de convivencia cumplirán con las funciones a ellos asignadas por las normas vigentes en esta materia.

En los corregimientos donde se designe corregidor, no habrá inspectores departamentales ni municipales de policía, pues dichos corregidores ejercerán tales funciones.

Los alcaldes designarán a los corregidores de ternas presentadas por la respectiva Junta Administradora Local, con quienes coordinarán sus tareas de desarrollo comunitario.”

**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.
RAD: 70-001-33-33-003-2015-00002-00.**

En virtud a lo anterior, se propone, entonces, suprimir los diez y nueve (19) cargos de inspectores rurales y crear los cargos ad honórem de corregidores.

Ahora, al respecto de los inspectores, cabe señalar que debido a la supresión de los cargos de inspectores rurales, para echar mano de la propuesta de la figura de los corregidores, se amerita de un Inspector Central con un perfil que le permita disponer de competencias para adelantar actividades formativas, de liderazgo y coordinación de éstos. De ahí que, se sugiere en el cargo de Inspector Central a una persona con requisitos, que además de la experiencia, disponga de formación académica de mínimo tecnólogo o haber aprobado, por lo menos, seis (6) semestres de cualquiera de las siguientes carreras: Derecho, Administración de Empresas, Administración Pública, Psicología Social Comunitaria, Trabajo Social, Licenciatura en cualquier área de la educación o, su defecto, cualquier otra carrera afín a estas.

De lo anterior se puede deducir que, la recomendación realizada en el estudio técnico presentado por la ESAP en coordinación con la administración del municipio de Sampedes – Sucre, no solo obedeció a criterios financieros o de rendimiento, sino que se tuvo en cuenta, lograr una mayor eficiencia y eficacia en la prestación del servicio requerido.

Como puede observarse, si bien en la vigencia 2012, la administración del municipio de Sampedes – Sucre, tuvo un excelente desempeño financiero en cuanto recaudó por recursos propios, más dinero del que se utilizó en gastos de funcionamiento, esta no era una situación regular, es más, desde la vigencia 2009 hasta el año 2011, el municipio de Sampedes, tuvo que disponer de los recursos del Sistema General de Participaciones de libre destinación para solventar el déficit que se presentaba en los gastos de funcionamiento.

Por lo que la recomendación del estudio técnico de suprimir 19 cargos de Inspector Rural de Policía, y la decisión de la administración del municipio de Sampedes en la supresión de los mencionados empleos, no es contradictoria, pues parte de principios de eficiencia, eficacia y responsabilidad fiscal, ya que fue dirigida a lograr el mejoramiento administrativo en términos de calidad, idoneidad y eficiencia del servicio, respondiendo a criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general.

Es que el estudio técnico que sirvió de base para la reestructuración de la administración municipal de Sampedes, no está poniendo en entredicho que los

Inspectores Rurales de Policía, estuvieran ejecutando mal sus funciones, lo que vislumbra el renombrado estudio, no es más que una necesidad de la administración de mejorar su capacidad de gestión. Pues en su planta de personal prevalecían los cargos de nivel técnico y asistencial sobre los cargos de dirección, administración, orientación, toma de decisión, asesoría y ejecución de las políticas públicas, que se consideraron de mayor importancia frente a las funciones que debe cumplir la administración pública.

No comparte esta judicatura la afirmación realizada por la parte demandante, en lo referente a que no es coherente ni consistente las justificaciones incluidas en el aparte de “ESTUDIO DE CARGOS DE TRABAJO Y PERFILES” del estudio técnico, en cuanto a la Inspecciones Rurales de Policía, al generalizar que dichas actividades sean suplidas por las autoridades de resguardos indígenas.

El estudio técnico en su acápite de “ESTUDIO DE CARGOS DE TRABAJO Y PERFILES” con relación al cargo de Inspectores de Policía, determinó:

Es importante tener en cuenta que dentro del Municipio de Sampués existe un Resguardo Indígena Zenú, conformado por los corregimientos Achote, Escobar Abajo, Escobar Arriba, Huertas Chicas, Bossa Navarro, La Negra, Loma de Piedra, Mata de Caña y Piedras Blancas; y las veredas, Pan Señor, Siloé, El Pasquín, Jorge Eliécer, Villa Nueva, El Guaimaro y la Isla, cuya autoridad está representada en los capitanes de los cabildos menores y la máxima autoridad está centralizada en el cabildo gobernador, lo que indica que muchas actividades del procedimiento no se realizan.”

Para esta sede judicial, este análisis consignado en el estudio técnico, no es incoherente ni inconsistente, antes por el contrario resulta acorde con la realidad social y cultural del municipio de Sampues, pues es claro que en este territorio, prevalecen los resguardos indígenas, y si bien es cierto que las autoridades indígenas no desplazan frente al caso en concreto, a las autoridades de policía en muchas de sus funciones, también lo es que los Inspectores Rurales de Policía, se convierten en innecesarios, pues tal función podría ser suplida como se advirtió en el ya referenciado estudio, por los corregidores y por el mismo Inspector Central de Policía.

Ahora bien, si la parte demandante considera que los datos y cifras sobre los cuales recae el estudio técnico elaborado por la ESAP, son subjetivos y no acordes a la realidad, debió allegar las pruebas de ello, pues tal y como lo establece el artículo 167

del C.G. del P. “incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”.

“Por tales motivos, ante la realización de un estudio técnico, el cual se presume orientado por razones de la necesidad y el mejoramiento del servicio, incumbe a la parte quien alegue el incumplimiento de requisitos legales y/o técnicos que conllevaron a la reestructuración o reforma de la planta de personal de la entidad estatal, sustentar y acreditar dentro del proceso contencioso administrativo, los fundamentos de sus argumentos, con el fin de demostrar que evidentemente el estudio técnico incumple los requisitos que le son exigibles⁵⁴,

En lo atinente a que la administración de la entidad demandada, no tomó otra decisión diferente a la supresión de los 19 cargos de Inspector Rural de Policía, es una apreciación que carece de validez, pues por el contrario, el Municipio de Sampués – Sucre, acogió todas las recomendaciones establecidas en el estudio técnico realizado en coordinación con la ESAP, situación que se ve reflejada en la nueva estructura de la planta de personal establecida en el Decreto N° 156 del 08 de septiembre de 2014⁵⁵, y N° 160 del 01 de septiembre de 2014⁵⁶, expedidos por el Alcalde del municipio de Sampués – Sucre.

En cuanto al argumento de que el acto administrativo esta falsamente motivado por que el representante legal de la entidad demandada, suprimió los cargos de Inspector Rural de Policía, sin haber establecido previamente la nueva estructura de la administración, la que solo fue determinada a través del Decreto 156 del 8 de septiembre de 2014⁵⁷, se tiene que nada impide que la administración realice la reestructuración de su planta de personal de manera paulatina, atendiendo a las necesidades del servicio.

Luego entonces no cabe duda que contrario a lo señalado por el recurrente, el estudio técnico elaborado para la reestructuración administrativa de la planta de personal de la Alcaldía Municipal de Sampués - Sucre, contó con los aspectos mínimos necesarios exigidos por las normas correspondientes, esto es, el artículo 97 del Decreto 1227 de 2005.

⁵⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A" Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN, Bogotá, D.C., veinticinco (25) de marzo de dos mil diez (2010), Radicación número: 25000-23-25-000-2004-90087-01(0662-08).

⁵⁵ Folio 122 - 163 del expediente.

⁵⁶ Folio 65 - 69 del expediente.

⁵⁷ Folio 122 - 163 del expediente.

El artículo 46 de la Ley 909 de 2004, norma vigente a la fecha en que se realizó la reforma a la planta de personal en el sub lite, dispone que el estudio técnico puede ser elaborado por la misma entidad o por la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP-, tal como ocurrió en el presente evento.

En lo relacionado a la composición de los estudios técnicos, el artículo 97 del Decreto 1227 de 2005, dispuso que debería estar compuesto por tres parámetros, bien definidos, así: i) el análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo, ii) la evaluación de la prestación de los servicios, y iii) la evaluación de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos.

Con base en las anteriores consideraciones, se tiene que el estudio técnico realizado por el municipio de Sampués – Sucre, en conjunto con la ESAP, que sirvió de base para la supresión del empleo de Inspector Rural de Policía contenido en el acto demandado y para la reestructuración de la planta de personal de la Alcaldía Municipal de dicho ente territorial, contó con los parámetros mínimos previstos por el artículo 97 del Decreto 1227 de 2005, puesto que en el mismo se realizó: I) el Diagnóstico Estratégico (ítem 3). II) El Análisis Financiero (ítem 4). III) El Balance entre los Cargos Asignados a Procesos Misionales y de Apoyo (ítem 5). IV) La Revisión y Análisis de Procesos (ítem 6). V) El Estudio de Cargas de Trabajo y Perfiles (ítem 7). VI) La Estructura Orgánica Propuesta (ítem 8). VII) La Planta de Personal (ítem 9). Y VIII) Análisis Comparativo de la Planta Actual y la Planta Propuesta (ítem 10).

Por último el actor estima que, el acto administrativo demandado se profirió con desviación de poder, pues el representante legal de la entidad demandada, ejecutó la reestructuración administrativa del municipio en varias vigencias fiscales, comprometiendo recursos de la vigencia fiscal 2015.

Ha dejado claro reiteradamente el Honorable Consejo de Estado, que se podrá pedir la nulidad de un acto administrativo por desviación de poder cuando se dicta con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que lo profirió. Es decir, cuando el acto si bien fue expedido por órgano o autoridad competente y con las formalidades debidas, en realidad persigue fines distintos a los que ha fijado el ordenamiento jurídico.

Para ello, el demandante debe probar y el juez debe adquirir la convicción plena de que la intención de quien profirió el acto se alejó de la finalidad del buen servicio y

se usó con fines distintos a los previstos por la norma. Cuando se invoca este vicio, necesariamente, la prueba ha de encontrarse en circunstancias anteriores a la determinación que se acusa, pues se trata de establecer, precisamente, la intención del funcionario que expide el acto, que es previa a la toma de la decisión.

Así las cosas, no se encuentra por parte de este despacho, prueba alguna que demuestre la desviación de poder frente al acto administrativo demandado, máxime si la administración respetó todos los presupuestos exigidos por la ley para realizar el procedimiento de reestructuración de la administración municipal de Sampedro - Sucre

Por otra parte, la apreciación del accionante carece de sustento jurídico, en primer lugar porque el decreto N° 122 de fecha 09 de julio de 2014⁵⁸, por medio del cual se suprimieron los 19 cargos de Inspector Rural de Policía del municipio de Sampedro – Sucre, rigió a partir de su publicación, es decir no se dejó en ascuas su ejecución; En segundo lugar, los gastos que generan el funcionamiento de las plantas de personal, son gastos permanentes que deben establecerse en los respectivos presupuestos; y por último, resulta apenas lógico, en atención a que la supresión de los cargos de Inspector Rural de Policía y la posterior reestructuración de la planta de personal del municipio de Sampedro – Sucre, se dio en el segundo semestre del año 2014, que las implicaciones presupuestales que tal reestructuración no hubieran sido establecidas en el presupuesto aprobado para la vigencia fiscal 2014, pues para la fecha de su aprobación, tales modificaciones a la planta de personal de la entidad territorial no existían y solo podrían verse reflejadas en el presupuesto de vigencia fiscal 2015.

Luego entonces, si bien es posible que los actos administrativos atacados puedan ser afectados por la causal de nulidad por falsa motivación y/o desviación de poder, lo cierto es que, en el presente asunto, no se encuentran los elementos probatorios o de juicio que confirmen las aseveraciones expuestas por el demandante, en cuanto a las falsas motivaciones o al móvil oculto y determinante con el cual procedió la entidad accionada para declarar la supresión del cargo de Inspector Rural de Policía del municipio de Sampedro, ejercido por el señor VIDAL CARE NISPERUZA, lo cual, conduce en estricto derecho, a que se nieguen las pretensiones de la demanda.

Colofón de lo anterior, se dejará intacto el acto administrativo contenido en el Decreto 122 del 09 de julio de 2014⁵⁹, expedido por el Alcalde del Municipio de

⁵⁸ Folio 17 del expediente.

⁵⁹ Folio 17 del expediente.

Sampués - Sucre, por medio del cual se suprimió en el cargo de Inspector Rural de Policía, Código 306, Grado 01, de la planta de personal del ente demandado.

CONCLUSION:

En este orden de ideas, la respuesta al interrogante es negativo, dado que, como quedó establecido, no se logró demostrar que la decisión administrativa enjuiciada fuera expedida con falsa motivación o desviación de poder, toda vez de la administración del municipio de Sampués – Sucre, cumplió todos los presupuestos exigidos por la normatividad vigente para proceder a realizar una reestructuración de la planta de personal de la entidad territorial, quedando incólume la presunción de legalidad del acto demandado.

3. CONDENA EN COSTAS:

El artículo 188 de la ley 1437 de 2011, dispone que salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código General del Proceso.

Así las cosas, se condena en costas a la parte demandante, las cuales serán tasadas por Secretaría conforme las previsiones del artículo 365 y 366 del CGP., y los parámetros establecidos en el acuerdo 1887 de 2003, modificado por el acuerdo 2222 de 2003 y a la duración del proceso, en un porcentaje del 5%.

4. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Sincelejo, Administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: NIÉGUENSE las pretensiones de la demanda, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la parte demandante, por Secretaría tásense, en un porcentaje del 5%.

**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.
RAD: 70-001-33-33-003-2015-00002-00.**

TERCERO: En firme este fallo, devuélvase al demandante el excedente, si lo hubiere, de las sumas consignadas para gastos del proceso. Efectúense las comunicaciones del caso para su cabal cumplimiento, cancélese su radicación, archívese el expediente, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**CLARA LUZ PÉREZ MANJARRÉS
JUEZ**